

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.77, 134/14, 135/1 ș.a.; Codul contravențional – art.43, 46/1, 46/2, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 301 din 01 Iulie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.77, 134/14, 135/1 ș.a.; Codul contravențional – art.43, 46/1, 46/2, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

De asemenea, categoria proiectului este aleasă și cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, conform cărora modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege de aceeași forță juridică sau printr-o lege superioară, conform procedurii stabilite în acest sens. Pornind de la faptul că legile propuse spre modificare prin prezentul proiect de lege sunt legi organice, modificarea acestora printr-o lege organică este conformă prescripțiilor legale.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Examinând Nota informativă la proiect, am putut constata că s-a urmărit îmbunătățirea cadrului legal privind combaterea infracțiunilor motivate de prejudecată (crimele bazate pe ură). Relevantă în modificările propuse este intenția autorului de a incrimina faptele săvârșite din motive de prejudecată, dispreț sau ură, dar nu cele care sunt orientate împotriva integrității fizice și psihice, dar și a infracțiunilor orientate împotriva proprietății. Totuși, remarcăm că autorul nu a scos în evidență, într-o manieră foarte clară, scopul proiectului, precum nici obiectivele urmărite în vederea atingerii scopului indicat.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, în mare parte, corespunde prescripțiilor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Astfel, în nota informativă autorul a încercat să reflecte condițiile ce au impus elaborarea proiectului, a reflectat legislația comunitară care stă la baza incriminării crimelor de ură, de asemenea, a prezentat experiența altor state în domeniu. Nota informativă reflectă principalele prevederi ale proiectului, cu indicarea elementelor noi. În notă există refringente și la fundamentarea economico-financiară a implementării prevederilor proiectului respectiv.

Suplimentar, însă, menționăm că nota informativă nu conține o analiză a problemele legislației în vigoare în domeniu, care au determinat substituirea terminologică a expresiei "din motive de ură socială,

națională, rasială sau religioasă" prin expresia "din motive de prejudecată, dispreț sau ură".

În textul notei informative, în special în primul compartiment, se face trimitere la concluziile unor ședințe de lucru, la concluziile și recomandările unui memorandum privind evaluarea legislației și a practicilor referitoare la infracțiunile motivate de prejudecată, elaborat de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității. Cu toate acestea autorul nu a indicat niciuna dintre concluziile sau recomandările formulate, astfel că nu este prea clar pe ce anume s-au fundamentat soluțiile legislative propuse în proiectul în cauză. Totodată, nu a avut loc o analiză a cadrului legislativ în vigoare, prin ce anume se face problematic acesta și de ce, totuși, a fost imperioasă substituirea terminologiei existente cu una nouă, care, în general, vine doar să comenteze, să desfășoare terminologia în vigoare.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Protecția persoanei handicapate (art.51 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Obiectul de reglementare a proiectului nu vizează mecanisme de comunicare a autorităților cu populația, fapt pentru care includerea unor prevederi în acest sens nu se încadrează conceptual în conținutul proiectului.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Obiectul de reglementare a proiectului nu se referă, nici direct, nici tangențial, la mecanisme de avizare, consultare publică sau comunicare în vreun alt scop al subiecților interesați, a societății civile, a populației - în general. Respectiv, includerea unor prevederi în sensul consultării publice nu se încadrează conceptual în conținutul proiectului.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Reieșind din obiectul de reglementare a proiectului supus prezentei expertize a vulnerabilității, constatăm că includerea unor norme privind proceduri de monitorizare a activității vreunei instituții publice, a politicilor elaborate/implementate și de luare în considerație a rezultatelor monitorizării nu s-ar încadra conceptual în conținutul proiectului.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Proiectul de lege, în mare parte este conform Constituției. Totuși, în cadrul expertizei vulnerabilității la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.77, 13414, 1351 ș.a.; Codul contravențional – art.43, 461, 462, ș.a), am constatat că autorul propune sancționarea penală, la art. 346 din Codul penal al Republicii Moldova, doar a îndemnelor îndreptate spre incitare la "dezbinare non-pășnică națională, teritorială, etnică, rasială sau religioasă".

Se pare că autorul proiectului nu a ținut cont de prevederile art. 32 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

Astfel, atragem atenția că "ură națională" cuprinde și "dezbinarea națională". Respectiv, orice chemare la ură națională, inclusiv într-un mod pașnic, este contrară Constituției și urmează a fi sancționată. Aceeași situație caracterizează și expresia "dezbinare teritorială" care este cuprinsă de termenul constituțional "separatism constituțional". Subliniem că orice formă de separatism teritorial, fie că e desfășurat violent sau nu, acesta este contrar Constituției și se sancționează.

În concluzie, constatăm că termenul "nonpașnic" urmează a fi exclus din textul normei de la art. 346, din proiect.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Proiectul supus expertizei coruptibilității nu conține colizii directe cu prevederi ale legislației în vigoare, totuși, acesta, din punct de vedere conceptual, diferă de intenția și logica Legiuitorului în partea ce se referă la mărimea sancțiunilor. Or, acesta din urmă, la ședința plenară din 29 iulie 2016, a adoptat în a doua lectură proiectele de lege nr. 269 din 16 iunie 2016 și nr. 137 din 4 aprilie 2016, prin care a modificat quantumul unității convenționale, precum și a revizuit o serie dintre sancțiunile penale și contravenționale. Astfel, în vederea respectării principiului proporționalitate în raportul faptă-sancțiune, sancțiunile propuse urmează a fi revizuite corespunzător.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul supus prezentei expertize a vulnerabilității este conform prevederilor comunitare, printre care: Declarația universală a drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Protocolul nr. 12 la ea; Recomandarea de politică generală nr. 7 a Comisiei Europene împotriva rasismului și intoleranței, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, Convenția ONU privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora etc.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În cadrul expertizei vulnerabilității la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.77, 13414, 1351 ș.a.; Codul contravențional – art.43, 461, 462, ș.a.) nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale căreia să-i contravină amendamentele propuse.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. În cadrul expertizei vulnerabilității la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative nu a fost identificată jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului căreia să-i contravină amendamentele propuse de proiect. Mai mult, în nota informativă la proiect este reflectată jurisprudență CtEDO care susține legalitatea prevederilor proiectului (ex. Nachova c. Bulgaria, Secic c. Croația).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu afectează drepturile omului. Proiectul vine să asigure realizarea dreptului la nediscriminare a persoanei în Republica Moldova, incriminând penal și contravențional anumite fapte săvârșite din motive de prejudecată, dispreț sau ură.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților. Mai mult, proiectul vine să condamne suplimentar fapte săvârșite din motive de diferențiere pe criteriul de sex.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne
1		<p>Art. I, art. 346</p> <p>Articolul 346 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 346. Acțiunile intenționate îndreptate spre incitarea la ură, discriminare sau dezbinare</p> <p>Acțiunile intenționate, îndemnurile publice, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre incitarea la ură, violență ori discriminare sau spre dezbinare nonpașnică națională, teritorială, etnică, rasială sau religioasă, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și spre limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte persoanelor, în funcție de rasă, culoare, origine etnică, națională sau socială, sex, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de orice altă natură,</p>	<p>1. Prevederea, în partea subliniată, contravine art. 32 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că sunt interzise și pedepsite prin lege</p> <p>contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.</p> <p>Astfel, atragem atenția că "ură națională" cuprinde și "dezbinarea națională". Respectiv, orice chemare la ură națională, inclusiv prin violență, este contrară Constituției și urmează a fi sancționată. Aceeași situație caracterizează și expresia "dezbinare teritorială" care este cuprinsă de termenul constituțional</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p> <p>Se recomandă excluderea cuvântului "nonpașnică" și revizuirea normei în lumina regulilor tehnicii legislative.</p>

		<p>apartenență la majoritatea națională la un grup, naștere sau descendență, dizabilitate, sănătate, vârstă, orientare sexuală, identitate de gen sau orice alt criteriu,</p>	<p>"separatism constituțional".</p> <p>Subliniem că:</p> <p>1. orice formă de separatism teritorial, fie că e desfășurat violent sau nu, acesta este contrar Constituției și se sancționează.</p> <p>2. termenul "nonpașnic" este străin legislației naționale, aceasta utilizând noțiunea "violență". Suplimentar a se vedea textul legii penale, care operează cu noțiunea "violență".</p> <p>3. textul prevederii contravine regulilor gramaticii limbii române, în speță în partea ce vizează regulile de punctuație - spre ex.: "apartenență la majoritatea națională la un grup," - se consideră că după cuvântul "națională" urma să fie pusă o virgulă.</p> <p>Lipsa semnelor de punctuație sau plasarea acestora necorespunzător are face dificilă înțelegerea textului de lege și încalcă prescripțiile</p>		
--	--	---	---	--	--

Concluzii

Proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.77, 13414, 1351 ș.a.; Codul contravențional – art.43, 461, 462, ș.a.) a fost elaborat și promovat de Guvern în scopul perfecționării cadrului legal privind combaterea infracțiunilor motivate de prejudecată (crimele bazate pe ură). Necesitatea proiectului este fundamentată pe recomandări și concluzii formulate în cadrul mai multor ședințe de lucru cu participarea instituțiilor interesate, precum și în analize ale cadrului legislativ în vigoare. Totuși, nota informativă la proiect nu reflectă concluziile și recomandările respectiv.

Urmare a expertizei efectuate, nu s-au constatat prevederi contrare jurisprudenței constituționale, instrumentelor internaționale în domeniu, precum nici jurisprudenței și standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului.

Totodată, însă, în contextul adoptării, la 29 iulie 2016, în a doua lectură, a două proiecte de legi care vizează sancțiunile penale și contravenționale - proiectul de lege nr. 269 din 16 iunie 2016 și proiectul de lege nr. 137 din 4 aprilie 2016, s-a constatat ca fiind necesară revizuirea sancțiunilor propuse în proiectul supus prezentei expertize prin prisma amendamentelor adoptate de proiectele de legi adoptate la 29 iulie curent.

Suplimentar, normele art. 346 din Codul penal al Republicii Moldova, în redacția din proiect, trebuie examinate suplimentar și puse în acord cu prevederile art. 32 din Constituția Republicii Moldova pentru a asigura sancționarea tuturor faptelor condamnate de Legea fundamentală.

Proiectul supus prezentei expertize a vulnerabilității nu afectează drepturile omului, mai mult ca atât, acesta vine să sancționeze penal și contravențional săvârșirea de infracțiuni și contravenții care se fundamentează pe motive de ură sau prejudecată.

Proiectul respectiv de lege este gender neutru. Promovarea proiectului o considerăm ca fiind oportună, ulterior excluderii neregularităților identificate și reflectate în prezentul raport de expertiză a vulnerabilității.